

# 韓國의 産業化過程에서의 經濟民主化

李 泰 旭

I. 序 言

II. 經濟民主化

III. 韓國經濟와 經濟民主化

IV. 韓國經濟의 民主化方向

## I. 序 言

韓國經濟는 지난 25여년동안 급속한 양적 성장과 고도의 질적 향상을 이룩하였다는 사실을 누구나 인정하고 있다. 그런데 최근 韓國에서 진전되고 있는 政治民主化에 대응해서 經濟分野에서도 經濟民主化의 문제를 제기하고 있다. 즉 經濟開發의 이름으로 정당화 해 온 모든 非民主的 要素를 經濟領域에서도 제거해 나가자는 요구이다. 그렇게 함으로써 우리경제가 새로운 彈力과 活力을 찾아 성숙한 經濟에로 進入할 수 있다는 것이다.

이같은 문제의 제기 이면에는 韓國經濟가 그동안 급속한 성장을 하여 경제의 기적은 이루었지만 民主化가 되어 있지 않다는 뜻을 내포하고 있다. 따라서 우리는 아래와 같은 질문을 할 수 있다. 經濟民主化란 무엇을 말하는가? 經濟의 高度成長과 經濟民主化와는 아무런 相關關係가 없는가? 韓國經濟는 高度産業化가 이루어져 왔지만 과연 經濟民主化는 이루어져 있지 않는가? 만약 그렇다면, 왜 民主化가 이루어지지 못하였는가? 앞으로 韓國經濟의 進路는 어떻게 定立하여야 하는가? 등이다.

民主主義에 대한 정확한 定義를 내린다는 것은 힘든 일이다. 따라서 民主化란 말을 사용할 때 모호한 뜻을 내포하고 있는 것이 사실이다. 그러므로 經濟民主化라고 할 때 그 本質的인 意味는 다양하여 여러 측면에서

논의될 수 있다. 그럼에도 불구하고 上記의 現實의인 질문에 대한 답변을 모색함으로써 韓國經濟가 民主化過程에서 現在 어떤 位置에 있는가를 살펴보는 것을 이 글의 目的으로 한다.

질문에 대한 답변을 모색함에 있어서 經濟民主化의 問題를 民主主義의 理念과 目標가 무엇인가 라는 本質的이고 價値論的인 측면에서 접근하는 것보다, 一般的으로 通用되는 常識的이며 現實的인 측면에서 접근하려고 한다. 이와 같은 접근을 시도한 이유는 民主主義의 定義 자체가 다양하고 어려움으로 이것을 經濟領域에 도입하여 어떠한 本質的인 것을 論議한다는 것 그 자체가 知的인 遊戲라고 판단하였기 때문이다.

이글의 現實的인 目的에 따라 우선 첫째로 經濟民主化에 대한 定義를 내려보고, 다음으로 韓國產業化過程에서 經濟가 어떻게 운용되어 왔으며, 그리고 앞서 定義내린 經濟民主化의 方向으로 운용되었는가에 대한 論議를 한다. 그런 다음 앞으로 韓國經濟의 民主化方向을 어떻게 정립해야 할 것인가에 대한 간략한 고찰과 함께 이 글을 맺기로 한다.

## II. 經濟民主化

民主主義의 本質에 대하여서 어떤 특정한 하나의 理論的 바탕위에 客觀的으로 밝혀진 경우가 없다. 그리고 앞으로도 있을 것이라고 우리는 期待를 할 수 없다는 점을 잘 안다. 그런데 사람들은 여러가지 수식어를 붙여서 民主主義라는 말을 많이 사용하고 있다. 예를 들어 ‘政治的’ 民主主義, ‘社會的’ 民主主義, ‘產業’ 民主主義 등이다. 앞의 수식어에 따라서 그 뜻도 달라지고 있을 뿐 아니라 뜻의 內容의 限界도 다양하다.

一般的으로 政治的 民主主義라고 하면 政治的 意思決定에 도달하게 하는 制度的 장치로서 政治를 運營하는 方法으로 理解할 수 있다. 그리고 意思決定過程에는 構成員의 政治的 自由(liberty)와 法的 平等(equality before the law) 아래서 이루어져야 한다고 理解하고 있다. 그리고 社會的

民主主義<sup>1)</sup>라고 할 때는 社會自體를 民主化한다는 過程의 뜻으로서 모든 社會構成員은 人格的으로 同等한 대우를 받아야 한다는 平等의 뜻이 포함 되어 있다. 産業民主主義는 좀 더 뜻이 좁혀져서 産業社會의 核心은 企業 組織이며, 이 企業內部에서 構成員들이 直接經營에 參與한다는 直接民主主義의 한 형태이다.

그러나 經濟的 民主主義(economic democracy)란 표현은 마르크스주의자들이 왜곡된 뜻으로 使用하는 이외는 잘 표현되지 않는 말이다.<sup>2)</sup> 우리들이 경제적 민주주의란 표현을 사용하지 않는데 최근 經濟民主化란 말을 아무런 부담감없이 使用하고 있다. 그러면 經濟民主化란 무엇인가라는 질문을 하게 된다.

民主主義를 民主的인 方法으로 意思決定하는 過程을 뜻하며, 그리고 民主的 方法이란 本質的으로 自由와 平等의 바탕에서 이루어져야 한다고 할 때, 經濟民主化는 經濟的인 領域에서 意思決定方法의 民主化로 理解되며, 여기에도 크게 보아 두 가지의 요소를 포함하고 있다. 즉 自由의 概念과 平等의 概念이다.

먼저 經濟分野에서 自由란 概念에 관하여 살펴본다. 市場經濟에 대한 實證的 理論은 基本假定을 自由라는 概念에서 根據를 찾고 있다. 즉 經濟 構成員이 意思決定을 할 때는 주어진 制約, 예를 들어 所得 또는 技術 등의 制約 아래서 취할 수 있는 여러 가지 代案 또는 行動을 自由로이 選擇(freedom of choice) 한다는 데 있다. 自由로운 選擇을 할 수 있을 때 市場이란 것이 存在할 수 있고 그리고 市場에서 經濟構成員 사이에 自發的인 協力을 얻어 經濟的 效率性을 이룩할 수 있다는 것이다. 따라서 우리들이 經濟的 自由體制라고 할 때는 그것은 바로 “市場經濟이며, 社會分業

1) 여기서 말하는 社會的 民主主義(social democracy)란 社會主義者들이 말하는 民主主義(socialist democracy)를 뜻하는 것이 아니다.

2) 이 경우 經濟的 民主主義를 富의 完전한 平等分配를 뜻하는 것으로 해석하여 이 표현을 사용한다.

속에서 個人間的 協同이 市場에 의해 이루어지는 體制이다. 이 市場은 어떤 場所가 아니라, 그것은 하나의 過程(process)이며, 그 안에서 賣買와 生産과 消費에 의해 個人들이 社會의 全體的 運用에 기여하는 樣式이다.”<sup>3)</sup>

構成員들의 協力이라고 할 때는 強制에 의한 非自發的 協力을 할 수도 있다. 다시 말하여 自身들의 自由로운 意思에 따른 것이 아니라 中央政府 또는 獨裁者의 意思決定에 따라서 行動한다는 뜻이다. 이것은 意思決定權限이 분산되어 있지 않고 政府가 決定하고 지시하는 體制에서는 소위 經濟的 自由란 것이 없으며 또한 非民主的이라고 할 수 있다. 가장 확실한 예가 中央執權的인 命令經濟體制이다. 이런 뜻에서 自由의 保障은 政治的 權力制限과 分散에 있으며 그리고 經濟的 自由란 政治的 自由와 本質的으로 분리될 수 없고 서로 表裏의 관계에 있다.

政府의 權力集中이 個人의 經濟的 自由나 政治的 自由에 대하여 가장 큰 위협으로 나타나지만 그러나 自由市場 經濟體制에서도 政府의 必要性이 배제될 수 없다. 政府는 社會共同體內에서 個人의 經濟活動을 統合 내지 調整하는데 있어서 준수하여야 할 ‘게임의 規則’(rules of game)을 정하고 그리고 집행하는데 필수적이다. 즉 법질서 제정과 유지, 강제에 의한 개인의 자유침해 방지, 자발적 계약수행 보장, 개인재산권 보호 등이다. 그리고 비록 시장에서 개인 사이의 거래가 가능하고 의사결정을 할 수 있는 분야이지만 市場機構를 통한 개인의 이익추구가 오히려 경제적으로 비효율성을 초래한다면, 이때는 이 분야를 정부가 담당하여 효율성을 추구하여야 한다는 점이다. 이것이 自由市場 經濟體制에서 政府의 役割이다.<sup>4)</sup> 이와 같은 法秩序의 제정, 집행 및 유지, 그리고 市場의 失敗에 介入하는 政府의 役割이 결코 적은 것이 아니다. 따라서 “가장 적게 통치하는 정부가 가장 좋은 정부다”란 표현이 항상 올바른 묘사라고 할 수 없다.

3) Ludwig von Mises (1979), p. 28.

4) 政府는 衡平增進을 위한 所得再分配의 기능도 있다. 이 점은 다음 平等的 概念에서 다룬다.

오늘날 우리는 순수한 自由市場 經濟體制가 아니라 混合經濟體制(mixed economy) 안에 살고 있다고 한다. 混合經濟란 정부가 공공시설 및 公企業을 운영한다는 뜻인데, 그러나 이것은 社會主義國家에서의 意思決定過程과 같은 기구가 존재한다는 뜻이 아니다. 社會主義國家에서는 소비자 주권에 의하여 운영되는 것이 아닌데 반하여 自由市場經濟 안에서는 정부가 이러한 기업을 운영하지만 市場의 大權 즉 지도자의 선택에 지배를 받는다는 점이 다르다.

混合經濟란 말은 정부가 경제에 개입하여 간섭한다는 干涉主義(interventionism)과 혼돈해서는 안된다.<sup>5)</sup> 간섭이란 시장에서 分權化된 의사결정 과정에 개입한다는 뜻이다. 그러므로 구성원의 자유로운 선택을 할 수 있는 기회를 잃게 된다. 企業은 오직 소비자의 선호에 따라 생산활동의 선택을 할 수 없게 되고 따라서 消費者主權이 제약받게 된다. 좋은 예가 價格統制이다. 그러므로 경제구성원의 자유로운 의사결정에 따른 경제활동을 못하게 정부가 간섭한다는 것은 市場經濟體制에서의 이탈을 말하며, 이것이 곧 非民主的인 경제운용방법이다. 이 論理에 따르면 이미 정부가 개입을 많이 하고 있는 경우 市場機構를 가능한 한 널리 이용하는 방향으로 경제를 운용할 때 濟經民主化가 된다고 할 수 있다.

다음으로 濟經民主化의 둘째 요소인 平等의 概念을 보기로 한다. 평등(equality)이란 개념을 경제학에서 정의를 내린다는 것이 매우 힘들다. 不平等이란 것은 우리들이 쉽게 認知를 하지만 完全平等이란 존재할 수도 없고 있다고 하더라도 認知하는 것이 불가능하다. 그러므로 平等이란 말의 사용에서도 正確性과 一貫性이 없는 경우가 많다. 이런 점에서 濟經民主化에 대한 정확한 정의를 내리는 데에서 나타나는 어려움은 바로 平等이란 概念때문이다.

實證的 經濟理論에서도 自由란 概念은 확고한 위치를 차지하고 있지만 가치판단을 필요로 하는 規範的 概念인 平等은 그렇지 못하다. 實證理論

5) Mises (1979), pp. 47~62.

에서 規範的인 平等概念의 공백상태를 메우기 위하여 濟經學에서도 厚生 濟經學이란 規範經濟學에서 平等問題를 다루고 있다.

平等(또는 均等)이란 말을 사용할 때 경우에 따라서 뜻이 다르다. 法的 平等(equality before the law), 機會平等(equality of opportunity) 그리고 成果의 平等分配(equality of result) 등이다. 법앞에서 평등이 자유로운 선택이란 개념과 가장 가까우며, 그리고 機會平等(또는 均等)이란 것은 成果의 平等分配보다는 法的 平等에 더욱 가까운 概念이다. 成果에 대한 平等分配란 사실 市場機構란 것에 대한 正當대의 논리를 내포하고 있다. 즉 모든 權利 또는 財產權이 완전히 정부가 갖고 있을 때에만 성과에 대한 완전한 平等分配가 이루어질 수 있으며, 이것은 私有財產權을 인정하고 개인의 이익을 위하여 自發的 協力을 추구하는 市場經濟體制와는 부합되지 않는 개념인 것이다.

그러므로 市場經濟體制에서 平等이란 機會均等이란 뜻의 平等으로 이해하는 것이 옳을 것이다. 그런데 機會均等の 概念도 그 뜻의 한계가 있는 것이 아니다. 예를 들면 競爭의 機會를 누구에게나 준다고 하더라도 富의 편중 등 初期條件이 다르다면 競爭에서 機會均等이란 말을 할 수 있는가 하는 점이다. 이와 같이 機會均等 自體가 有界한 概念이 아님으로써 생기는 어려운 점은 차라리 社會通念에서 機會가 不平等하다고 판단되는 것을 제거 내지 平等化시키는 측면으로 문제를 본다면 다소 어려운 점을 해결할 수 있을 것이다. 예를 들면 求職機會의 不平等, 資本 및 金融市場에서 不平等 취급, 經濟力集中에 따른 市場에서 競爭의 不平等 같은 것이다. 즉 成果의 平等分配에 따른 결과의 평등보다는 불평등한 기회를 제거시킴으로써 평등한 결과로 갈 수 있도록 하자는 것이다.

이 점과 관련하여 經濟가 產業化되어가는 과정에서 근로자, 농민, 영세 상공업자 등 階層別, 部門別, 그리고 地域別로 不平等이 심화되기 쉬운데, 낙후된 부문에 정부가 개입하여 不平等深化를 방지 또는 평등화를 시키면 衡平이 증진된다는 주장도 기회불균등에서 오는 결과를 시정하자는 점에

서이다. 그리고 機會均等이란 점에서 政府가 보장하여야 하는 것은 모든 구성원이 經濟, 社會에 기여한 만큼 댓가를 지급받아야지 社會的, 經濟的 힘의 不平等으로 인하여 진정한 댓가를 받지 못한다면 이 자체가 또한 機會均等に 배치되는 것이다.

불평등한 기회를 평등화시키고 평등한 기회아래서 자유로운 의사에 따라 행동의 결정을 하여 구성원 자신들의 이익을 추구하게 된다면 각자의 誘因動機에 따라 모든 구성원이 經濟社會에 적극 참여함으로써 個人的 合理性 뿐 아니라 團體的 合理性을 달성할 수 있다. 이런 뜻에서 經濟民主化란 市場에서 政府干涉을 최소화하여 市場機能을 확대하며, 동시에 大企業, 資本家의 사회만이 아니라 機會均等に 의하여 중소기업, 근로 등에도 社會參與의 의욕이 생기도록 經濟社會與件이 조성되어 나가는 과정이라고 말할 수 있다. 市場機能의 확대와 機會均等は 效率性和 衡平性を 말하며, 이 두 가지를 동시에 추구하자는 것이 經濟民主化의 目的이며, 어떤 한가지만을 절대적으로 추구하는 것은 오히려 民主化에 逆行하는 결과를 가져온다. 效率性を 추구하되 동시에 구성원의 참여의욕을 고취시키기 위하여 社會에서 받아들일 수 있는 수준까지 衡平도 增進시키자는 것이다.<sup>6)</sup>

### Ⅲ. 韓國經濟와 經濟民主化

韓國經濟의 發展段階를 60년대 초기를 전후하여 크게 두 시기로 나누는 것이 일반적이는데 이 글에서도 이에 따른다. 日本의 식민통치로부터 해방된 이후 60년대 이전까지의 韓國經濟는 여러면에서 어려움이 많았다. 특히 1945~1953년 사이는 南北分斷, 國土分斷에서 초래된 생산시설 및 자원의 불균형 소재, 無秩序한 美軍政期, 정부수립까지 정치혼란, 韓國動亂

6) A.M. Okun (1975), pp.75~120. 效率性和 衡平성을 동시에 강조하면서 2次大戰以後의 獨逸經濟의 民主化方向에 대한 역사적이며 이론적인 고찰을 한 Christian Wartin(1979)의 論文 參照.

등으로 인한 혼란기로서 自立經濟의 기틀을 마련하지 못하였다. 1953년 이후에는 다소 一慣性있는 정책으로 戰後經濟의 복구와 안정을 추구하였다. 복구를 위한 투자는 주로 해외저축에 의존하였는데, 특히 美國과 UN 으로부터의 원조자금에 의해 충당되었다.

이 시기의 經濟成長率은 年平均 겨우 2~5%에 불과한데 비하여 人口成長率은 약 2.8%로 높아 1人當 國民所得은 겨우 60~80 달러 수준에 머물러 있었다. 낮은 所得과 높은 人口成長은 빈곤의 악순환을 가져다 주었다. 産業構造面에서도 生産성이 낮고 영세한 농업위주의 낙후된 경제상태였다.

이와 같은 經濟與件아래서 李承晩大統領이 이끄는 自由黨政權의 經濟秩序에 대한 기본방향을 말한다면 自由企業原理에 입각한 民間主導의 市場經濟體制의 구축과 民間經濟活動의 확대에 있었다. 따라서 市場經濟에 대한 정부의 직접규제를 배제하는 것을 원칙으로 하고 그리고 日帝에서 물려받은 歸屬財產을 拂下하고 農地改革과 함께 私企業育成에 적극적이었다. 그러나 당시 韓國經濟의 後進性, 初期發展過程에서의 시장기능의 결함, 국내시장의 협소, 자본·기술의 부족, 부존자원의 빈약 등 여러가지 어려움으로 市場原理에 바탕을 두고서 高度成長을 꾀할 수 없었다. 그러나 國內企業은 外貨와 國內信用을 얻는 길이 성장의 중요한 길이었고, 수입대체 소비재에 投資함으로써 다소 성장을 꾀하였다.

이 시기를 經濟發展의 초기단계로서 市場의 機能이 원활하지 못하였는데도 民間主導에 의한 經濟運用方式을 채택한 것은 과거 日帝의 식민경제 경험을 가진 국민이 경제부문에 대한 정부의 간섭 및 규제에 반감을 가졌으며, 그리고 당시 美國의 영향으로 美國式 民主主義와 自由企業 및 市場經濟에 대한 정책을 當局者들이 옹호한 이유때문이다.<sup>7)</sup>

또 다른 한가지 이유는 당시의 政治指導者였던 李承晩大統領의 개인적인 政治哲學과 性向때문이기도 하다.<sup>8)</sup> 그는 政治人이었지 行政家는 아니

7) 金秉柱 (1984), pp. 82~83.

8) L. P. Jones & Il Sakong (1980), pp. 40~43.

었다. 그는 南北統一이 된 새 國家建設에 대한 강한 집념으로 해서 經濟問題에는 큰 관심이 없었으며 政治가 우선적이었다. 이러한 점에서 그는 정치적으로는 더할 나위없이 個人的 權威主義에 빠져 있었지만 經濟問題는 市場經濟體制에 맡겼던 것이다. 당시 經濟開發計劃에 대한 논의가 있었지만 이를 추진하기에는 시기적으로 성숙해 있지도 못했지만 政治指導者의 經濟開發에 대한 강력한 의지부족으로 추진되지 못하였다.

50년대는 한마디로 말하여 自由企業原理에 입각한 市場機能의 확대와 함께 農地改革, 歸屬財產拂下 등 平等主義의인 經濟體制로 이끌어 나아갔다고 할 수 있다. 따라서 원칙적으로 정책방향은 經濟民主化의 방향이라고 할 수 있다. 그러나 이 시기에도 기회균등의 측면에서 문제가 없는 것은 아니다. 예를 들면, 그때 外貨와 國內信用을 얻을 수 있었던 企業人은 당시 과대평가된 환율과 낮은 은행금리 그리고 수입대체정책 등으로 그 혜택이 엄청났으며 이들이 그 이후 財閥企業으로 성장하였다는 사실을 우리는 알아야 한다.

50년대와는 대조적으로 60년대 이후에는 大轉換을 가져왔다. 1961年 5月 軍事革命으로 朴正熙政權이 들어선 이후 고도로 中央集權化된 강력한 정부가 經濟開發을 위해 계획과 정책수행에 지배적 역할을 함으로써 경제문제 전반에 개입하였다. 朴政權의 최우선 목표는 經濟成長이었다. 정권을 장악하자 지체없이 목적달성을 위하여 經濟企劃院을 설치하고 1962년부터 經濟開發計劃을 착수하였다.

정부가 經濟開發을 주도하는데 있어서 국내자원 빈곤, 국내시장 협소 그리고 부족한 투자자원 등의 이유로 자원배분에 있어서 不均衡成長理論에 따라 農業보다 工業을, 分業面에서도 國際分業을 우선하여 수입대체산업에서 수출대체산업으로, 그리고 기업규모면에서는 대기업편중정책을 채택하여 대기업을 위주로 한 수출축진을 추구하는 對外指向的 開發戰略으로 政策轉換을 하였다.

이와 같은 政策轉換의 배경은 軍事革命을 이끌었던 朴大統領의 個人的

政治思想에서 찾아 볼 수 있다. 즉 그는, “人間生活에 있어서 經濟는 政治나 文化에 우선한다”라고 했으며, “民主主義라고 불리우는 소위 광채없는 珠玉은 굵주림과 절망에 시달리는 國民에게는 아무런 의미가 없다”<sup>9)</sup>라고 했다. 이와 같이 經濟建設만이 自主的인 韓國을 指向하는 것이라고 믿었는데, 이러한 사상은 제3세계에 속하는 대부분의 나라에서 볼 수 있듯이, 같은 민족으로서 추구하는 이익이나 목적이 동일하다면 政治的 獨裁도 정당화될 수 있다는 생각과 별다름이 없는 것이다. 따라서 經濟開發에 대한 확고한 결의와 함께 朴大統領 자신 뿐 아니라 비교적 소수의 상급관리, 특히 靑瓦臺의 經濟擔當 秘書陣이 政策決定過程에 절대적으로 개입하였음을 우리는 안다.

韓國經濟體制는 원칙적으로 私有產權이 인정되는 市場經濟體制이지만 경제성장을 위하여서는 사유재산권도 수정될 수 있었으며, 그리고 사유재산권이 지배적이기는 하였지만 公共財產權도 경제에서 큰 비중을 차지하여 경제개발의 進路設定에 주요한 수단으로서 효과적으로 이용되었다. 당시 韓國의 資產中 公共所有占有率이 社會主義的 社會形態를 가진 印度의 경우만큼 컸다.<sup>10)</sup>

朴正熙는 李承晩과는 달리 軍出身인 行政家로서 그의 참모를 활용할 줄 알고서 강력한 官僚體制를 확립하여 中央集權的 政治構造를 이룩하였다. 강력한 정치구조와 함께 經濟開發計劃의 집행을 위하여 政府와 企業은 긴밀한 관계를 유지하면서 민간기업활동의 모든 영역에서 영향을 미쳐 誘因과 反誘因 또는 命令으로 기업행태를 조정할 수 있었다. 非裁量的 誘因策은 效率과 衡平의 原理上 바람직하고 自由主義 經濟原則에 부합한다. 그러나 個人이나 企業의 行態를 수정하기 위하여 誘因策을 조작하거나 명령에 의존하면 이것은 공무원의 재량권에 속하며 이것은 非自由主義的이다. 예를 들면 수출주도에 의한 經濟成長目標를 달성하기 위하여 정부는 수출실

9) E. S. Mason, et ad., (1981), pp. 265~266.

10) *Ibid.*, p. 44

적에 따라 재정금융상의 혜택을 주는데 반하여 정부가 바라는 바대로 기업이 따르지 않으면 그 기업은 세무사찰의 대상이 되거나 금융혜택을 받을 수 없다는 것이다.

日本과 비교하여 정부와 기업관계에서 긴밀한 관계를 유지하면서 經濟發展을 시켜왔다는 점에서는 공통적이지만, 그러나 大企業이 政治에 영향을 미친 소위 말하는 '日本株式會社'와는 달리 정치권력이 경제권력보다 절대적 상위에 위치한 것이 '韓國株式會社'였다. 이 韓國株式會社의 最高經營者는 정부이고 기업은 중역을 맡은 理事들에 불과하다. 따라서 정부가 거의 모든 投資事業決定에 있어서 결정적인 영향을 행사해 왔다.

이 같이 經濟第一主義만을 주장하면서 62년부터 第一次五個年計劃을 추진한 이래 市場經濟原則에 의존하는 것보다 강력한 정부개입과 규제를 동반한 경제계획을 70년대까지 계속 추진함으로써 시장기능의 약화와 계층 및 부문간의 격차는 확산되어 왔다. 60년대와 70년대에 있어서 시장기능이 약화되었다는 사실은 앞서 말한 政府主導 成長戰略으로 自明한 사실이다. 계층 및 부문간의 격차가 심화되었다는 사실에 관하여 한 두가지 예를 들어보기로 한다.

우선은 經濟力集中 現狀이다. 이것은 한 産業에서의 市場集中과는 달리 大企業集團에 의한 경제력집중을 말한다. 대기업집단의 경제력집중은 경쟁적인 시장기능을 약화시켰을 뿐 아니라 中小獨立企業이 발전할 수 있는 소지를 박탈하고 그리고 오히려 수출전망이 있는 중소기업을 합병, 잠식까지 하면서 더욱 집중화되었다. 이것은 創意的인 중소기업에게 경제활동의 기회를 균등하게 주지 못하므로 平等主義原則에도 위배된다.

經濟力集中 現狀은 經濟成長 第一主義에 의한 政府政策 때문이다. 정부주도에 의한 경제운동에서 자원배분에 정부의 영향력은 결정적이어서 정부가 선택한 戰略産業部門의 기업은 온갖 혜택을 받으며 大企業으로 급성장하여 왔고 더 나아가서 大企業集團을 형성함으로써 財閥그룹으로 발전하여 왔다. 선택된 부문의 기업은 우선 大形化시켜 양적 수출실적을 높여

금융지원을 받고 또 이러한 지원 자체가 더욱 大企業으로 발전하게끔 되었다. 이런 점에서 정부와 기업은 이해관계를 같이하고 있었다. 1980년부터 1985년 사이에 총매출액 및 부가가치액으로 본 우리나라 50大財閥의 규모는 계속 증가하고 있었다.<sup>11)</sup> 그리고 1986년 약 7,000개의 貿易會社가 있으나 수출의 절반정도는 9個 綜合貿易商社들에 의하여 이루어지고 있는 사실<sup>12)</sup>을 보더라도 얼마나 대기업 편중적이었는가를 알 수 있다.

또 다른 한 예는 勞使關係問題이다. 1960~70년대의 '先成長, 後分配'라는 성장우선정책을 실시하고, 정치적으로는 안보적 차원에서 노동조합운동을 규제하고 그리고 勞使關係의 정상적 발전에 소홀하였다. 따라서 近代產業社會化는 급속도로 진전되어 가고 있는데 이에 부합하는 合理的 勞使關係의 발전을 보지 못하였다. 사실을 말하면 勞使關係의 主體인 使用者와 勞動者의 意識構造에도 문제가 있다. 즉 사용자측은 노사의 협조적인 측면만 강조하고, 분쟁발생시에는 성장우선을 내세우고 공안유지를 강조하는 정부의 비호를 받아 처리하고 싶어 하는 태도가 문제였다.<sup>13)</sup> 그리고 勤勞者는 분쟁발생시 사용자와 타협하면 御用視하여 극한 투쟁으로 해결하려는 태도이다. 그러나 이러한 것이 정부의 一慣性 없는 편의주의적 노동정책에 기인한 것이다.<sup>14)</sup>

이 외에도 所得分配面에서 보면 다른 開發途上國들에 비하여 우리나라의 분배양상이 양호한 편이나 그러나 韓國內에서 절대적으로 보면 60년대와 비교하여 70년대 이후는 분배가 악화된 방향으로 변화한 것은 사실이다. 특히 낙후된 低所得層은 경제성장의 혜택을 누리지 못한다는 상대적 빈곤감 또는 박탈감이 팽배하여 왔다.

11) 李泰旭 (1986), pp. 93~97.

12) 臺灣의 경우는 60,000개의 貿易會社가 있으나 韓國과 같은 대규모 회사는 없다.

13) 이러한 점은 우리나라 勞使關係 事例研究에서도 지적되고 있다. 韓國開發研究院(1982), pp. 810~812.

14) 李泰旭 (1985), p. 118.

그러면 60년대 이후 市場機能이 약화되고 經濟의 衡平性이 떨어졌는데 高度成長은 어떻게 이를 수 있었고, 50년대에는 오히려 그 반대현상이 일어났다는 사실을 어떻게 설명하는가 하는 문제이다. 즉 市場經濟와 衡平性增進에 따른 협력이 오히려 경제발전에 저해요인인가 하는 것이다. 이 문제는 다음과 같이 설명할 수 있다.

經濟發展 初期段階에는 市場機能의 결함이 많다. 특히 市場去來가 제대로 이루어지지 않는 생산요소가 많아 投入物과 產出物 間에 뚜렷한 대응관계가 없어 생산함수가 명시되거나 잘 알려져 있지도 않다. 이러한 경제에서 企業家は 결함을 매꾸어 시장거래가 이루어지지 않는 생산요소를 획득하고 이용하는 결정적인 기능을 수행하여야 하며, 또한 수행하는데, 그 예를 들면 투자를 위한 자금조달이 은행과 직접교섭으로는 곤란할 때 정치적 영향력을 동원하는 것 등이다. 物質的 投入物은 물론 情報과 같은 企業活動에 필요한 여러가지 서서비스도 初期段階에는 시장에서 얻을 수 없는데 이 결함은 기업가가 스스로 행한다. 이와 같이 기업가능력이 하나의 희소자원이면서 시장거래가 이루어지지 않는 基本的 投入物이다. 우리나라에서도 50년대에 어느정도 기업가의 능력이 성장하였지만 경제를 도약시킬 만큼 충분치는 못하였다. 따라서 60년대 이후에는 市場原理에 바탕을 둔 自由競爭보다 政府主導 아래 民間部門經濟를 유도함으로써 오히려 시장기능의 결함을 보완하고 경제활동을 촉진시키는 데 효과가 있었다. 정부활동의 예는 先導産業의 집중육성과 파급효과, 사회간접부문에서의 투자증진, 투자재원조달을 위한 諸政策, 국제경제협력에 대한 적극적 지원 등이다. 이러한 일반적 정부주도에 따른 經濟計劃의 효과는 어떤 後進國에서나 찾아볼 수 있으나 효율적인 집행이 없으면 긍정적 효과는 찾아볼 수 없고 오히려 역효과만 난다. 효율적 집행은 政府當局의 經濟開發에 대한 강력한 의지를 말하며 韓國은 그 의지가 존재하였다. 그러나 政府主導에 의한 경제운용에는 경제가 고도로 발전함에 따라 한계점이 있다는 것이다. 이 점은 다음 結論部分에서 함께 보기로 한다.

#### Ⅳ. 韓國經濟의 民主化方向

한 國民經濟에는 여러가지 목표가 있다. 高度成長에 따른 所得增大, 安定基調定着, 所得分配의 衡平性, 國際收支改善, 環境保存 등이다. 그러나 궁극적인 목표는 외형적인 확대에도 있겠지만 동시에 건실한 바탕위에 經濟와 社會를 균형있게 발전시켜 국민의 경제후생을 지속적으로 증진시키는 것이다.

그런데 과거 韓國經濟發展過程에서 量的 成長面에서 큰 성과를 보았지만 다른 목표에 대하여 소홀히 하여 여러가지 構造的인 問題點을 발생시켰던 것이다. 이러한 문제점은 開發初期에는 당연히 타당하다고 보았던 成長優先主義에 입각한 정부주도에 의한 開發戰略이 70년대에 들어와서는 그 기능이 점차 상실되어 왔는데도 계속 강력히 추진하였기 때문에 발생한 것이다.

政府主導의 開發戰略이 限界點에 있다고 政策當局에서도 늦게서야 인정하였다. 즉 77년부터 시작된 第四次 五個年計劃에서는 시장기능 증진의 필요성을 강조하고 또 사회개발의 필요성과 衡平의 문제도 다루었다. 그리고 82년도부터 시작된 第五次 五個年計劃에서도 정책의 기본 방향을 전환하여 安定을 最優先課題로 삼고, 더 나아가서 民間主導에 의한 民間의 自律과 競爭을 촉진하여 능률을 증진시키고, 국민생활의 균형 및 질적 향상을 도모한다고 하였다. 따라서 80년대에 들어와서 우리 경제는 物價安定을 정착시켰고 그리고 86년부터 對外經濟與件이 유리한 방향으로 움직여서 國際收支도 黑字로 전환하여 외채감소와 함께 自力成長時代의 문이 열렸다.

지난날의 政府主導型에서 民間主導型의 경제운용으로 탈바꿈을 하여 공정한 經濟秩序를 정착하고, 民間企業의 創意性에 입각한 投資活動을 하게 하며, 이를 위하여 金融產業의 정상화를 통한 자금이용의 기회균등 등 민

間自律的인 經濟秩序確立이 필요하다는 것은 87년부터 시작된 第六次 五個年計劃에서도 강조하고 있다. 계획의 목표를 “能率과 衡平을 토대로 한 經濟先進化와 國民福祉增進”이라고 정하고 이 목표를 달성하기 위한 기본 전략이 한마디로 표현하여 自由市場 經濟秩序確立이며 이를 위하여 과거와는 달리 政府機能을 公益目的上 불가피한 경우를 제외하고는 規制的인 行政機能을 축소하는 방향으로 再定立하여야 한다는 것이다.

한 後進經濟가 開發初期段階에서는 정부의 적극적인 역할이 확실히 중요하다. 開發財源의 빈곤상태에서 정부가 資源配分을 하는 데 결정적인 역할을 한다. 그러나 경제가 발전하여 규모가 커지고 구조가 복잡해지면 정부는 초기단계와 같이 효과적으로 경제를 운용하지 못한다. 따라서 經濟發展과 함께 경제의 성숙도가 높아짐에 따라 政府介入을 축소하여 民間部門에서 自律的 意思決定을 하도록 제도가 개선되어야 한다. 이런 점에서 우리 나라에서도 이미 이러한 방향으로 움직이고 있는 것은 틀림없다.

그런데 韓國이 經濟發展의 성공적인 사례를 만들어 오는 과정에서 한가지 아쉬운 것이 있다면 너무나 貧困打破의 현실에 급급한 나머지 그때 그때 富의 增進만을 위한 매진을 하여 왔지, 심각하게 經濟와 社會의 基本秩序의 理念에 대한 논의를 해 오지 않았다는 점이다. 즉 經濟와 社會를 이끌어 나갈 근본적인 ‘게임의 規則’(rules of game)에 대한 논의가 있어야 하며, 이것이 없이는 혼돈과 시행착오만을 연속할 것이다. 정의롭고 안정된 社會, 활력있고 다양성이 있는 社會, 부문간의 균형있는 社會建設이 先進社會로 가는 길이라면 ‘게임의 規則’에 대하여 모든 국민이 논의하고 합의를 보아 이것을 준수할 때 이루어지는 것이다.

이와 같은 기본적인 發展方向에 대한 理念定立과 그에 따른 社會制度가 마련될 때, 모든 국민은 긍정적인 태도로서 責任과 義務感을 갖고 社會, 經濟生活에 自發的인 協力으로 참여할 것이다. 經濟學者들은 간혹 經濟政策의 영향에 대하여 제도적인 측면을 무시하고 분석하는 것을 제외하지만 이것은 잘못이다. 政府는 經濟政策을 수행하기 이전에 이 정책이 경제체

제에 어떠한 영향을 주며, 그리고 다시 역으로 그 영향때문에 오히려 그 정책의 효과를 달리 할 수 있지 않는가 하는 점을 충분히 검토하여야 한다. 예를 들면, 근본적으로 市場經濟體制이면서 성장만을 위한 경제목표를 설정하고 정부가 주도해 나간다면 自由市場의 기능에 오히려 역효과가 나타나서 경제의 非效率性을 초래한다면 그 성장목표에 저해요인이 되지 않는가 하는 점이다.

효율성과 균형있는 사회에서 個人自由를 신장시킨다는 점에서 經濟, 社會基本秩序方向은 우선 市場經濟體制가 되어야 한다. 政府의 權力集中 또는 주도에 의한 경제운동은 정부가 목표로 하는 방향으로 경제를 유도하고 통제하는 것이 된다. 그런데 특히 개인이나 特定 小數人에게 정부의 권력이 집중되어 있다면 이러한 정부는 바로 그 개인 또는 소수인 집단의 성향과 選好에 의해 경제가 운용된다는 점과 그에 따른 폐단을 고려할 때 多數의 自發的인 協力を 기초로 하는 市場經濟體制에 대한 우월성을 재확인할 수 있다.

市場經濟體制確立만이 균형있는 社會發展이 아니다. 모든 구성원이 經濟와 社會에 적극적으로 참여하려는 의욕이 생기도록 機會均等의 길을 열어주어야 한다. 自由市場 經濟體制에서 경제가 성장하는 과정에서 구성원 사이의 不平等이 심화되어 이것을 社會的 通念으로 받아들이지 못한다면 오히려 한 國民經濟의 궁극적 목표에 배치된다. 여기서 자유로운 사회와 市場經濟體制에서 정부의 역할이 나타난다. 정부는 사회에서 수용하는 效率性과 衡平性을 달성하기 위하여 市場經濟體制에 개입을 하되, 政府介入 때문에 발생하는 문제점을 해결하기 위하여 새로운 개입을 하지 않도록 하는 制度的 裝置를 마련하는 것이다. 즉 市場의 失敗問題와 衡平性問題를 해결한다는 명분으로 정부가 직접 개입을 하다 오히려 정부의 실패를 초래하지 말아야 한다는 점이다. 이를 위하여 經濟와 社會秩序에 대한 基本理念에 따른 基本法과 다른 여러 法制度를 마련하여 그 테두리 안에서 정부가 역할을 하도록 하여야지 임의적인 개입을 피하라는 것이다. 정부

도 法秩序에 구속받아야 하는 것이고 정부자신이 法秩序가 될 수 없다. 이제 우리 경제도 정부의 명령적이고 지도적인 經濟計劃의 시대는 지나고 있으며 따라서 정부는 民間經濟活動의 與件造成을 위한 制度的 裝置를 마련하여 줌으로써 온 국민은 평등하게 책임을 지고 참여할 수 있을 것이다

上記와 같은 기본적인 經濟民主化方向을 정립하면서 韓國經濟가 현재 처리하여야 할 當面政策은 아래와 같다. 우선 市場經濟體制確立에 따른 자유롭고 분산된 意思決定을 할 수 있는 民間企業活動의 擴大, 産業化過程에서 발생한 계층 및 부문격차를 해소하고 성장의 혜택을 적정 배분하며, 건전한 勞使關係定立에 의한 임금교섭의 합리화, 經濟力集中을 방지하는 制度的 裝置 強化, 낙후된 農業部門의 所得形成力 強化, 政府投資機關의 民營化方向의 적극검토, 財政 및 金融을 통한 경제지원의 공정한 배분 등 다양한 과제가 있다. [그리고 무엇보다 중요한 것은 經濟民主化는 政治民主化와 동시에 이루어져야 한다는 점이다. 政治發展 없는 經濟發展에는 限界點이 있는 것이다.

#### 參 考 文 獻

- \* E.S. Mason 外. 「韓國經濟, 社會의 近代化」. 韓國經濟開發研究院, 1981.
- \* Ludwig von Mises. 金鎮炫 譯, 「資本主義精神과 反資本主義心理」. 韓國經濟研究院, 1984.
- \* 金秉柱. “經濟發展에 있어서 政府와 市場: 韓國經濟發展計劃의 特徵을 찾아서.” 「國際 韓國人 經濟學者 學術大會 論文集 (I)」. 韓國經濟學會, 1984, 8.
- \* 李泰旭. “韓國勞使關係의 根本問題와 進路方向.” 「韓國社會開發研究 (XII)」. 高麗大學校 亞細亞問題研究所, 1985.
- \* \_\_\_\_\_. “經濟力集中과 要因分析.” 「韓國社會開發研究 (XV)」. 高麗大學校 亞細亞問題研究所, 1986.
- \* Joseph A. Schumpeter. *Capitalism, Socialism & Democracy* (3rd ed.) (N.Y.: Harper & Row, 1947).
- \* Arthur M. Okun. *Equality & Efficiency: The Big Tradeoff* (Washington D.

C. : The Brookings Institution, 1975).

- \* Milton Friedman. *Capitalism & Freedom*. (The University of Chicago Press, 1962).
- \* L.P. Jones & Il Sakong. *Government, Business and Entrepreneur in Economic Development: The Korea Case* (Harvard University Press, 1980).
- \* Christian Wartin. "The Principles of the Social Market Economy : Its Origin and Early History." In Rudoef Richter. *Currency & Economic Reform, West Germany after World War II*. A Symposium Paper, 1979. pp.405~425.